BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah di Indonesia didasarkan pada ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai Pemerintah Daerah yang diatur dengan Undang-Undang, sedangkan Pasal 18 ayat (5) menyatakan bahwa Pemerintah Daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintah kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.[1]

Otonomi daerah ini memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan yang bersifat lokal, sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masing-masing daerah. Kebijakan ini memiliki dampak yang signifikan dalam proses pembangunan daerah. Otonomi daerah juga memungkinkan daerah untuk mengelola keuangan mereka sendiri, baik itu dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) maupun dan transfer dari Pemerintah Pusat. Daerah dapat mengalokasikan anggaran untuk pembangunan dan program-program sesuai dengan prioritas mereka.[2]

Optimalisasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang telah diserahkan ke daerah tidak mungkin dapat berhasil dengan baik jika tidak diikuti dengan kejelasan pengaturan fiskal daerah. Desentralisasi fiskal dalam konteks Negara kesatuan adalah penyerahan kewenangan fiskal dari otoritas Negara kepada daerah otonom. Kewenangan fiskal paling tidak meliputi kewenangan untuk mengelola pendapatan/perpajakan, keleluasaan untuk menentukan anggaran

[1] Jayanti Puspitaningrum, *Hukum Pemerintahan Daerah Dan Otonomi Khusus*, ed. Sepriano, 1st ed. (PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2025).
[2] Firdaus Arifin, "Analisis Terhadap Kebijakan Pemerintah Dalam Mengatur Urusan Pemerintahan Daerah Di Era Desentraliasi Asimetris," *Progresif: Jurnal Hukum* 18, no. 2 (2024).

dan mengalokasikan sumber daya yang dimiliki daerah untuk mendanai pelayanan publik yang menjadi tugas daerah.[3] Singkatnya, desentralisasi fiskal adalah pelimpahan kekuasaan urusan perpajakan atau penerimaan Negara dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Dengan demikian, desentralisasi fiskal memungkinkan pemerintah daerah untuk mengawasi keuangan daerah termasuk pemungutan pajak.[4]

Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk menggali dan mengelola sumber daya yang tersedia di daerahnya.[5] Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 285 ayat (1) huruf a menyebutkan bahwa, sumber pendapatan daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 286 ayat (1) menyebutkan bahwa pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan Undang-Undang yang pelaksanaan di daerah diatur lebih lanjut dengan Perda.[6]

Pajak dan Retribusi Daerah Kabupaten Kuningan diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Peraturan Daerah ini menetapkan ketentuan mengenai pajak dan retribusi daerah di Kabupaten Kuningan sebagai bagian dari upaya meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Sebagai bentuk pengaturan lebih lanjut Pemerintah Daerah kemudian menetapkan ketentuan teknis pemungutan pajak

---

[3] Cakra Arbas, "Reorientasi Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Fiskal Upaya Meneguhkan Tujuan Bernegara," *Jurnal Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara* 4, no. 2 (July 2025), https://doi.org/10.61863/gr.v4i2.55.

[4] Mohamad Fahrizal Fahrizal and Yodi Joko Bintoro, "Desentralisasi Fiskal Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah," *Jurnal Manajemen Kewirausahaan* 19, no. 1 (2022): 73, https://doi.org/10.33370/jmk.v19i1.734.

[5] I Dewa Yudha Ketut, Muhammad Alwi, and Lalu Arkandia Dema, "Analisis Efektivitas Pemungutan Pendapatan Asli Daerah, Derajat Kemandirian Keuangan Daerah Dan Derajat Desentralisasi Fiskal Sebelum Dan Sesudah Pembangunan Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika Kabupaten Lombok Tengah," *Ekonobis* 11, no. 1 (2025).

[6] Moh Hudi, "Pengelolaan Pajak Reklame: Upaya Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah," *Journal of Constitutional Law* 2, no. 01 (February 19, 2022), https://doi.org/10.36859/jap.v2i01.90.

restoran melalui Peraturan Bupati Kuningan Nomor 38 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pemungutan Pajak Barang dan Jasa Tertentu, yang berfungsi sebagai pedoman pelaksanaan dalam rangka menjamin kepastian hukum, efektivitas pemungutan, serta optimalisasi penerimaan PAD dari sektor pajak restoran. Pajak restoran adalah pajak atas layanan yang disediakan oleh restoran, restoran adalah fasilitas penyedia makanan dan/atau minuman dengan dipungut bayaran, yang mencakup juga rumah makan, kafetaria, kantin, warung, bar, dan sejenisnya termasuk jasa boga/katering.[7]

Kabupaten Kuningan dikenal sebagai daerah yang memiliki perkembangan sektor pariwisata yang cukup signifikan, baik wisata alam, wisata budaya, maupun wisata buatan. Kemajuan sektor pariwisata tersebut mendorong tumbuhnya berbagai kegiatan ekonomi pendukung, khususnya pada sektor jasa makanan dan minuman. Berdasarkan data Open Data Jawa Barat, jumlah usaha restoran, rumah makan, dan kafe di Kabupaten Kuningan dalam tiga tahun terakhir menunjukkan dinamika yang fluktuatif. Pada tahun 2022 tercatat sebanyak 176 unit usaha, kemudian mengalami penurunan pada tahun 2023 menjadi 148 unit, sebelum kembali meningkat secara signifikan pada tahun 2024 menjadi 189 unit.[8] Perubahan jumlah usaha tersebut mencerminkan kondisi perkembangan sektor kuliner yang tidak sepenuhnya stabil, yang dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti kebijakan pemerintah daerah, kondisi perekonomian, daya beli masyarakat, serta efektivitas pengawasan dan pembinaan terhadap pelaku usaha.

Kepala Bidang Perencanaan, Pelayanan dan Pengendalian Badan Pengelolaan Pendapatan Daerah (BAPPENDA) Kabupaten Kuningan, Dicky Mahardika memaparkan, sektor pajak pariwisata tersebut terbagi dalam tiga

---

[7] Syifa Vidya Sofwan, Mohammad Iqbal, and Sahrul Ramadhan, "Pengaruh Pajak Hotel Dan Pajak Restoran Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pada Pemerintah Kota Bandung Periode 2013-2020," *Akurat (Jurnal Ilmiah Akuntansi)* 12, no. 3 (2021), https://ejournal.unibba.ac.id/index.php/akurat/article/view/665.

[8] Dinas Pariwisata dan Kebudayaan, "Jumlah Usaha Restoran, Rumah Makan, Dan Kafe Berdasarkan Kabupaten/Kota Di Jawa Barat," Open Data Jabar, 2024, https://opendata.jabarprov.go.id/id/dataset/jumlah-usaha-restoran-rumah-makan-dan-cafe-berdasarkan-kabupatenkota-di-jawa-barat.

bidang, yakni jasa perhotelan, makanan atau minuman dan jasa kesenian dan hiburan. Dalam data yang dimiliki Badan Pengelolaan Pendapatan Daerah Kabupaten Kuningan, dalam kurun waktu tiga tahun terakhir pendapatan pajak dari sektor pariwisata juga terus mengalami kenaikan. Berdasarkan pemaparan Dicky, pada sektor jasa perhotelan, realisasi penerimaan pajak pada tahun 2022 tercatat sebesar Rp. 4,2 miliar, meningkat menjadi Rp. 4,7 miliar pada tahun 2023, dan mengalami lonjakan yang cukup signifikan pada tahun 2024 hingga mencapai Rp. 7,3 miliar. Peningkatan serupa juga terlihat pada sektor restoran yang mencakup usaha makanan dan minuman, di mana penerimaan pajak restoran pada tahun 2022 sebesar Rp. 11,3 miliar, meningkat menjadi Rp. 14,5 miliar pada tahun 2023, dan kembali mengalami peningkatan yang sangat signifikan pada tahun 2024 hingga mencapai Rp. 19,3 miliar. Selain itu, penerimaan dari pajak seni dan hiburan juga menunjukkan kecenderungan positif, yakni dari Rp. 1,4 miliar pada tahun 2022 meningkat menjadi Rp1,8 miliar pada tahun 2023 dan kembali naik menjadi Rp. 2,3 miliar pada tahun 2024.[9] Dari keseluruhan jenis pajak tersebut, pajak restoran merupakan sektor yang memberikan kontribusi paling signifikan terhadap peningkatan penerimaan pajak daerah dan memiliki potensi besar dalam mendukung optimalisasi Pendapatan Asli Daerah.

Namun, dalam implementasinya pemungutan pajak restoran menghadapi berbagai tantangan yang perlu segera diatasi. Kendala utama adalah tingkat kepatuhan wajib pajak yang masih rendah. Selain itu, sistem pengawasan dan penegakan hukum yang belum berjalan secara optimal juga menjadi kendala dalam memastikan kepatuhan pajak. Kesadaran para pelaku usaha tentang pentingnya pajak bagi pembangunan daerah masih kurang, karena banyak yang menganggap pajak sebagai beban tambahan daripada kontribusi yang mendukung kemajuan wilayah. Di sisi lain, keterbatasan jumlah dan kapasitas petugas pajak juga berpengaruh terhadap efektivitas pengawasan dan penagihan

[9] Fahmi Labibinajib, "Pariwisata Dongkrak Realisasi Pajak Daerah Di Kuningan," detikjabar, 2025, https://www.detik.com/jabar/cirebon-raya/d-8023901/pariwisata-dongkrak-realisasi-pajak-daerah-di-kuningan.

pajak. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah perlu memberikan pelatihan kepada petugas pajak agar mereka memiliki kompetensi yang memadai dalam mengawasi dan menegakkan regulasi perpajakan.[10]

Beberapa penelitian terdahulu yang mengangkat tema yang serupa dengan penulis telah dilakukan, yaitu oleh Maria, Lumolos, dan Pangemanan (2020) yang mengkaji tentang Implementasi Kebijakan Pengelolaan Pajak Restoran di Badan Pengelolaan Keuangan dan Pendapatan Daerah Kota Tomohon, hasil penelitian menunjukkan bahwa masih kurangnya sikap tegas dan komitmen pemerintah terhadap wajib pajak yang mengakibatkan sikap tidak jujur wajib pajak dalam membayar pajak, selain itu komunikasi antara implementor dengan para wajib pajak yang masih renggang.[11]

Selanjutnya penelitian lain yang dilakukan oleh Sunarding & Kahman (2025) mengkaji tentang Analisis Hukum Pemungutan Pajak Restoran Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Palopo (Studi Penelitian Badan Pendapatan Daerah Kota Palopo), hasil penelitiannya menunjukkan bahwa dalam upaya pemungutan pajak restoran dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah di Kota Palopo belum maksimal, dikarenakan kurangnya tingkat kesadaran wajib pajak yang belum sepenuhnya menyadari pentingnya pembayaran pajak, keterbatasan sumber daya untuk mengawasi seluruh restoran, dan faktor penghambatnya yaitu banyak restoran yang belum sepenuhnya memahami pentingnya kontribusi pajak terhadap pembangunan daerah, keterbatasan sumber daya manusia, baik dalam hal jumlah petugas pajak yang tersedia maupun pelatihan yang cukup, serta lemahnya penerapan sanksi yang diberikan kepada wajib pajak.[12]

---

[10] Enik Aryani, Ni Putu Tirka Widanti, and Ida Ayu Putu Sri Widnyani, "Pengaruh Pemungutan Pajak Restaurant Terhadap Peningkatan Pendapatan Daerah Kota Denpasar," *Innovative: Journal Of Social Science Research* 5, no. 1 (2025).

[11] Kurnia Maria, Johny Lumolos, and Fanley Pangemanan, "Implementasi Kebijakan Pengelolaan Pajak Restoran Di Badan Pengelolaan Keuangan Dan Pendapatan Daerah Kota Tomohon," *Jurusan Ilmu Pemerintahan* 2, no. 5 (2020).

[12] Sunarding and Hisman Kahman, "Analisis Hukum Pemungutan Pajak Restoran Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Di Kota Palopo (Studi Penelitian Badan Pendapatan Daerah Kota Palopo)," *Journal I La Galigo : Public Administration Journal* 9, no. 1 (2025).

Kemudian Rizky Zakaria (2022) mengkaji mengenai Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah Provinsi Jawa Barat sebagai Upaya Mewujudkan Kemandirian Fiskal, hasil penelitiannya menunjukkan bahwa optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Provinsi Jawa Barat menjadi kebutuhan mendesak karena kontribusi PAD terhadap total terhadap total pendapatan daerah cenderung menurun dan wilayah ini masih sangat bergantung pada dana perimbangan dari Pemerintah Pusat. Pandemi Covid-19 memperburuk kondisi tersebut dengan menurunkan aktivitas ekonomi serta memengaruhi sektor-sektor yang menjadi sumber pajak daerah. Penelitian ini menemukan bahwa upaya optimalisasi PAD dapat dilakukan melalui penguatan komitmen kepala daerah, pemetaan potensi seluruh jenis pajak daerah, penguatan strategi pemungutan pajak, pemberian insentif pajak, serta peningkatan kualitas infrastruktur dan sumber daya manusia perpajakan.[13]

Berdasarkan uraian tersebut, kebaruan penelitian ini terletak pada fokus kajian yang menempatkan aspek kewenangan Pemerintah Daerah sebagai objek analisis utama dalam perspektif hukum. Berbeda dengan penelitian-penelitian terdahulu penelitian ini secara khusus menganalisis dasar kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan dalam pemungutan pajak restoran berdasarkan prinsip desentralisasi fiskal, dengan menelaah kesesuaian pelaksanaan kewenangan tersebut dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, penelitian ini menghubungkan aspek normatif kewenangan tersebut dengan implikasinya terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Kuningan, sehingga memberikan kontribusi baru berupa pemahaman yang komprehensif mengenai hubungan antara legitimasi kewenangan Pemerintah Daerah, pelaksanaan desentralisasi fiskal, dan efektivitas pemungutan pajak restoran sebagai salah satu sumber utama Pendapatan Asli Daerah. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **"Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten**

[13] Rizky Zakaria and Dede Syahputra Kurnia, "Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah Provinsi Jawa Barat Sebagai Upaya Mewujudkan Kemandirian Fiskal," *Jurnal Pajak Indonesia* 6, no. 1 (2022).

Kuningan dalam Pemungutan Pajak Restoran Berdasarkan Prinsip Desentralisasi Fiskal untuk Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah".

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka yang akan menjadi fokus pembahasan pada penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pengaturan mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam pemungutan pajak restoran berdasarkan prinsip desentralisasi fiskal menurut ketentuan peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana implementasi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan dalam pemungutan pajak restoran serta implikasi terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaturan kewenangan Pemerintah Daerah dalam pemungutan pajak restoran berdasarkan prinsip desentralisasi fiskal menurut ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui implementasi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan dalam pemungutan pajak restoran serta implikasi terhadap Pendapatan Asli Daerah.

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas maka kegunaan penelitian ini, yaitu :

1. Kegunaan Secara Teoritis

   Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum administrasi negara dan hukum tata negara, khususnya yang berkaitan dengan kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan dalam pemungutan pajak restoran berdasarkan prinsip desentralisasi fiskal untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi ilmiah bagi peneliti lain yang mengkaji tema serupa, baik dalam konteks perpajakan daerah, otonomi daerah, maupun desentralisasi fiskal.

2. Kegunaan Secara Praktis

   Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis bagi berbagai pihak, yang dapat diuraikan sebagai berikut:

   a. Menjadi bahan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah dalam penyusunan dan pengembangan kebijakan perpajakan daerah.
   b. Menjadi rujukan bagi Badan Pengelolaan Pendapatan Daerah dalam pengelolaan pajak restoran untuk mendukung penyempurnaan kebijakan, penguatan administrasi, dan peningkatan pelayanan guna mewujudkan pengelolaan PAD yang tertib, transparan, dan berkelanjutan.
   c. Menjadi sumber informasi bagi pelaku usaha dalam memahami kewajiban perpajakan guna mendorong kepatuhan serta membangun hubungan yang transparan dan kooperatif dengan Pemerintah Daerah.

E. Kerangka Teori

1. Landasan Teori

   a. Teori Negara Hukum

      Negara hukum itu diartikan sebagai negara dimana tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan atas hukum untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak penguasa dan tindakan rakyat menurut kehendaknya sendiri.[14] Penegasan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum telah dinormativisasi pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Jauh sebelum itu, sebelum Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diamandemen, bentuk dari negara

[14] Cecep Cahya Supena, "Tinjauan Tentang Konsep Negara Hukum Indonesia Pada Masa Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," *Moderat : Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 9, no. 2 (2023), https://doi.org/10.25157/moderat.v9i2.3125.

hukum Indonesia telah dibakukan dalam penjelasan UUD NRI 1945 dengan rumusannya yaitu "Negara Indonesia adalah negara hukum *(rechtsstaat)*." Dengan rumusan tersebut, mekanisme kehidupan berbangsa dan bernegara diatur oleh hukum (tertulis dan tidak tertulis).[15]

Teori tentang negara hukum sebenarnya telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno, **Plato** misalnya dalam bukunya *The Statesman and The Law*, menyatakan bahwa negara hukum merupakan bentuk paling baik kedua *(the second best)* guna mencegah kemerosotan kekuasaan pemerintahan oleh hukum. Konsep negara hukum modern di negara-negara *Eropa Kontinental* dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman yaitu *rechtsstaat* antara lain oleh **Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte,** dan lain-lain.[16] Konsep negara hukum dalam artian *"rechtsstaat"* dikemukakan oleh **Friedrich Julius Stahl** bahwa ada empat elemen penting dari konsep negara hukum *"rechtsstaat",*diantaranya:

1) Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia;
2) Negara didasarkan pada teori trias politica;
3) Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang;
4) Peradilan tata usaha negara.[17]

Istilah *The Rule of Law* ditemukan dalam buku **AV. Dicey** yang berjudul *Introduction To The Study Of Law of The Constitution (1952)*. Di dalam buku yang banyak dipakai dalam kajian tentang negara hukum ini, **Dicey** menjelaskan keunikan cara berhukum orang-orang Inggris yang menganut sistem *common law*. **Dicey** menarik garis merah dari cara berhukum tersebut sebagai sebuah konsep *The Rule of Law* dimana masyarakat dan pemerintah taat dan patuh kepada hukum sehingga

---

[15] Otong Syuhada, "Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Negara Hukum Berdasarkan Pancasila," *Presumption of Law* 3, no. 2 (2021).
[16] Taufik H. Simatupang, "Hak Asasi Manusia Dan Perlindungan Kekayaan Intelektual Dalam Perspektif Negara Hukum (Sebuah Pandangan Teoritik)," *Jurnal HAM* 12, no. 1 (2021), https://doi.org/10.30641/ham.2021.12.111-122.
[17] Muhammad Mutawalli, *Negara Hukum Kedaulatan Dan Demokrasi (Konsepsi Teori Dan Perkembangannya)* (Surabaya: Pustaka Aksara, 2023).

ketertiban dapat dinikmati bersama-sama yang tidak ditemukan di beberapa negara Eropa lainnya. Adapun **A.V. Dicey** menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *The Rule Of Law*, yaitu:

1) *Supremacy of law* yaitu dominasi dari aturan-aturan hukum untuk menentang dan meniadakan kesewenang-wenangan, dan kewenangan bebas yang begitu luas dari pemerintah.
2) *Equality Before the Law* yaitu persamaan di hadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court* ini berarti tidak ada orang yang berada diatas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa, berkewajiban untuk mentaati hukum yang sama.
3) *Due process of law* menekankan proses penegakan hukum yang baik dan benar sehingga terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang, keputusan, kebijakan maupun putusan pengadilan. Segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang tertulis, sah dan berlaku.[18]

b. Teori Kewenangan

Indonesia sebagai negara hukum mempunyai asas legalitas *(legalitiests benginselen wetmatiftheid van bestuur)*, maka kekuasaan di suatu negara harus dibatasi oleh peraturan hukum agar mempunyai legitimasi dari rakyat. Kekuasaan suatu lembaga negara apabila dibatasi oleh suatu hukum di dalam hukum administrasi negara disebut dengan kewenangan.[19]

Wewenang atau kewenangan dalam istilah sering disamakan dengan istilah Belanda *"bevoegdheid"* yang berarti wewenang atau berkuasa.

---

[18] Zulfahmi Nur, "Rekonstruksi Negara Hukum Dalam Paradigma Hukum Islam Dan Ketatanegaraan Di Indonesia," *Misykat Al-Anwar Jurnal Kajian Islam Dan Masyarakat* 6, no. 1 (2023).

[19] Hendrik Kurniawan, "Analisis Wacana Penghapusan Kewenangan Kejaksaan Dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi," *Sosio Yustisia : Jurnal Hukum Dan Perubahan Sosial* 3, no. 1 (2023).

Menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI), kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.[20]

Ayuni, Sudarsono dan Anshari mengutip pendapat **H.D Stout** yang menyatakan bahwa wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik.[21]

Menurut **Rumiartha** kewenangan adalah kekuasaan formal yang berasal dari atau diberikan oleh Undang-Undang misalnya kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Dengan demikian dalam kewenangan terdapat kekuasaan dan dalam kewenangan lahirlah wewenang. Kewenangan terdiri dari beberapa wewenang yang merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.[22]

Dalam perspektif **Philipus M. Hadjon**, kewenangan diartikan sebagai kekuasaan formal yang dimiliki oleh organ atau pejabat pemerintahan untuk bertindak dalam ranah hukum publik, yang harus bersumber dan dibatasi oleh peraturan perundang-undangan. Artinya, tidak ada tindakan pemerintahan yang sah tanpa adanya kewenangan yang jelas (*asas legalitas*), sehingga kewenangan menjadi landasan utama dalam menentukan keabsahan suatu tindakan administrasi negara. **Philipus M. Hadjon** dalam teorinya ia berpandangan bahwa

---

[20] Sri Nur Hari Susanto, "Metode Perolehan Dan Batas-Batas Wewenang Pemerintahan," *Administrative Law & Governance Journal* 3, no. 3 (2020).

[21] Sinda Eria Ayuni, Sudarsono Sudarsono, and Tunggul Anshari, "Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengaturan Larangan Penahanan Atau Penyimpanan Dokumen Asli Pekerja Oleh Pengusaha," *Legality : Jurnal Ilmiah Hukum* 27, no. 1 (2019), https://doi.org/10.22219/jihl.v27i1.8962.

[22] I Nyoman Prabu Buana Rumiartha, "Penafsiran Otoritatif Dan Hermeneutika Yuridis Pada Frasa Repertorium Kewajiban Notaris," *Morality: Jurnal Ilmu Hukum* 10, no. 1 (2023), https://doi.org/http://dx.doi.org/10.52947/morality.v9i1.332.

seluruh tindakan pemerintah harus memenuhi syarat bahwa kewenangan yang dilakukan adalah telah berdasar pada kewenangan yang sah secara hukum.[23] Adapun bentuk sumber kewenangan dapat diperoleh melalui 3 sumber yaitu:

1) Atribusi

   Atribusi *(atributie)* adalah wewenang pemerintahan yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, artinya wewenang pemerintah dimaksud telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, wewenang ini kemudian disebut sebagai asas legalitas *(legalitiebeginsel)*, wewenang ini dapat didelegasikan.

2) Delegasi

   Delegasi *(delegatie)* adalah wewenang yang diperoleh atas dasar pelimpahan wewenang dari badan/organ pemerintahan yang lain. Sifat wewenang delegasi adalah pelimpahan yang bersumber dari wewenang atribusi *(atributie)* akibat hukum ketika wewenang dijalankan menjadi tanggung jawab penerima delegasi *(delegataris)*.

3) Mandat

   Mandat *(mandaat)* adalah pelimpahan wewenang yang pada umumnya dalam hubungan rutin antara atasan dengan bawahan, kecuali dilarang secara tegas oleh peraturan perundang-undangan. Ditinjau dari segi tanggung jawabnya maka pada wewenang mandat (mandaat) tanggung jawab dan tanggunggugat tetap berada pada pemberi mandat *(mandans)*, penerima mandat *(mandataris)* tidak dibebani tanggung jawab dan tanggunggugat atas wewenang yang dijalankan.[24]

---

[23] Syofina Dwi Putri Aritonang and Ida Bagus Ayodya Maheswara, "Tinjauan Yuridis Konflik Relokasi Warga Di Pulau Rempang Berdasarkan Perspektif Teori Kewenangan Hukum," *Iblam Law Review* 3, no. 3 (2023).

[24] Jefferson Gerald Langkay, Ronald J Mawuntun, and Dani R Pinasang, "Kajian Hukum Pelampauan Batas Kewenangan Pejabat Administrasi Yang Bertentangan Dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan," *Lex Administratum* 11, no. 4 (2023).

2. Landasan Konseptual

a. Kewenangan

Wewenang atau sering disebut kewenangan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah hak dan kekuasaan untuk bertindak, membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Kewenangan adalah suatu tindakan hukum yang diatur dan diberikan kepada suatu jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku mengatur jabatan yang bersangkutan. Setiap wewenang atau kewenangan itu memiliki batasnya sebagaimana yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang mengaturnya yang sekaligus menjadi sumber atau dasar atas kewenangan tersebut.[25]

Menurut **Silviana dan Adjie** bahwa wewenang atau kewenangan itu merupakan kekuasaan yang diberikan sekaligus pembatasan kekuasaan oleh hukum terhadap pejabat atau badan kenegaraan untuk dapat melakukan tindakan pemerintahan *(bestuur handelingen)* dan atau tindakan lainnya, seperti tindakan hukum *(rechthandelingen)* dan tindakan nyata *(feitelijk handelingen)* sesuai dengan konformitas atau prosedur yang diatur oleh hukum serta ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum tertentu bagi seseorang atau badan hukum.[26]

Kartabrata berpendapat, menurut hukum administrasi, pengertian ”kewenangan” *(authority, gezag)* adalah kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap suatu bidang pemerintah tertentu yang berasal dari kekuasaan legislatif atau dari kekuasaan pemerintah. Sedangkan pengertian “wewenang” *(competence, bevoegdheid)*, hanyalah mengenai dalam bidang tertentu saja. Dengan demikian wewenang

[25] Jozan Adolf, Widhi Handoko, and Muhamad Azhar, “Eksistensi Wewenang Notaris Dalam Pembuatan Akta Bidang Pertanahan,” *Notarius* 13, no. 1 (2020), https://doi.org/10.14710/nts.v13i1.29313.

[26] Novita Linda Silviana and Habib Adjie, “Kewenangan Menteri Hukum Menetapkan Pengurus Organisasi Ikatan Notaris Indonesia Berdasarkan Pasal 9 Peraturan Menteri Hukum Nomor 24 Tahun 2025,” *Unes Law Review* 8, no. 2 (2025), https://doi.org/10.31933/a55rx165.

adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan hukum tertentu.[27]

b. Pemerintah Daerah

Makalew, Sambiran, dan Waworundeng mengutip pandangan **W.S. Sayre dan David Apter** yang mendefinisikan pemerintah sebagai organisasi negara yang menjalankan kekuasaan serta satuan anggota yang bertanggung jawab mempertahankan sistem dengan monopoli praktis atas penggunaan kekuasaan yang bersifat memaksa.[28]

Daerah adalah lingkungan pemerintah yang meliputi wilayah, daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi; lingkungan kerja pemerintah, wilayah; selingkup tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, wilayah; tempat-tempat sekeliling atau yang dimaksud dalam lingkungan suatu kota; tempat yang terkena peristiwa sama. Selanjutnya **Hamrin dan Tanjung** mengutip pendapat **C.F Strong** yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.[29]

Pengertian Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 juncto Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia

---

[27] Absar Kartabrata, "Optimalisasi Kewenangan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Dalam Penegakan Pelanggaran Administrasi Secara Terstruktur, Sistematis Dan Massif Dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)," *Jurnal Keadilan Pemilu* 3 (2020).

[28] Marlen Novita Makalew, Sarah Sambiran, and Welly Waworundeng, "Koordinasi Antara Pemerintah Dan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Dalam Menciptakan Kerukunan Umat Beragama Di Kota Manado," *Jurnal Governance* 1, no. 1 (2021).

[29] Hamrin and Albert Tanjung, "Politik Hukum Pemekaran Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah," *National Journal of Law* 2, no. 1 (2020), https://doi.org/10.47313/njl.v2i1.818.

sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[30]

c. Pemungutan Pajak

Secara etimologi pemungutan berasal dari kata Pungut yang berarti menarik atau mengambil. Sedangkan di dalam ketentuan umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pasal 1 yang dimaksud pemungutan adalah suatu rangkaian kegiatan mulai dari penghimpunan data objek dan subjek pajak atau retribusi, penentuan besarnya pajak atau retribusi yang terutang sampai kegiatan penagihan pajak atau retribusi kepada wajib pajak atau wajib retribusi serta pengawasan penyetoranya. Dari definisi diatas dapat dikemukakan bahwa pemungutan merupakan keseluruhan aktivitas untuk menarik dana dari masyarakat wajib pajak yang dimulai dari himpunan data dari objek dan subjek pajak sampai pada pengawasan penyetoranya.[31]

d. Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi merupakan suatu proses penyerahan wewenang pemerintah oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan. Dalam penerapannya terdapat tiga bentuk variasi desentralisasi yang di dalamnya ada kaitan dengan derajat kemandirian pengambilan keputusan yang dilakukan di daerah, yaitu:

1) Dekonsentrasi, merupakan pelimpahan kewewenangan dari agen-agen Pemerintah Pusat yang ada di ibukota negara, pada agen-agen di daerah.

---

[30] Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, Dan Aplikasinya*, ed. Tarmizi (Sinar Grafika, 2022).

[31] Hamzah Firmansyah and Hadian Nurdiana, "Efektivitas Pemungutan Pajak Bumi Dan Bangunan Dalam Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Di Desa Padamukti Tahun 2018-2020," *Jurnal Manajemen Terapan Dan Keuangan (Mankeu)* 11, no. 03 (2022), https://doi.org/10.22437/jmk.v11i03.15810.

2) Delegasi, merupakan penunjukan oleh Pemerintah Pusat pada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan tugas tugas pemerintahan dengan tanggung jawab pada Pemerintah Pusat.
3) Devolusi, merupakan penyerahan urusan fungsi-fungsi Pemerintah Pusat, pada Pemerintah Daerah, dimana daerah juga diberi kewenangan dalam mengelolah penerimaan dan pengeluaran daerahnya.[32]

Mengingat prinsip *money follow function* dalam pelaksanaan otonomi daerah, maka desentralisasi fiskal di Indonesia merupakan bentuk dari desentralisasi yang ketiga (devolusi).[33]

Jaya, Ispriyarso, dan Natalis mengutip pandangan **Saragih,** desentralisasi fiskal adalah suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan layanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan.[34]

e. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah merupakan perwujudan dari penggalian sumber daya atau potensi yang dimiliki oleh suatu daerah. Dengan adanya otonomi daerah ini berarti Pemerintah Daerah dituntut untuk lebih mandiri, tak terkecuali juga mandiri dalam hal finansial.[35]

---

[32] Martha Putri, A.T, Marlia Eka Riananda, "Laporan Kegiatan Penyusunan Kajian Dampak Penerapan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Terhadap Pemungutan Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Di Kota Bandar Lampung," 2022.

[33] Diah Riski Hardiana, "Analisis Implementasi Desentralisasi Fiskal (Kebijakan Transfer Dana Ke Daerah Pada Realisasi Apbn 2021 Pasca Coronavirus Disease-19)," *Jurnal Administrasi Dan Kebijakan Publik* 8, no. 2 (2023), https://doi.org/10.25077/jakp.8.2.321-338.2023.

[34] Nirwan Ardhi Jaya, Budi Ispriyarso, and Aga Natalis, "Konstruksi Kebijakan Desentralisasi Fiskal Berbasis Paradigma Good Financial Governance Di Indonesia," *Hukum Dan Masyarakat Madani* 10, no. 1 (2020), https://doi.org/10.26623/humani.v10i1.2096.

[35] Puja Rizqy Ramadhan, "Pengaruh Pajak Daerah Dan Retribusi Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota Di Sumatera Utara," *Jurnal Akuntansi Dan Bisnis: Jurnal Program Studi Akuntansi* 5, no. 1 (2019), https://doi.org/10.31289/jab.v5i1.2455.

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Pasal 1 angka 20 menyatakan Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disingkat PAD adalah pendapatan Daerah yang diperoleh dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Yusmalina, Lasita, dan Haqiqi mengutip pendapat **Halim** menyebutkan pengertian Pendapatan Asli Daerah yaitu penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[36]

Berdasarkan berbagai pengertian tersebut, Pendapatan Asli Daerah dapat disimpulkan sebagai seluruh penerimaan yang bersumber dari potensi dan sumber daya yang dimiliki oleh daerah sendiri, yang dipungut dan dikelola oleh Pemerintah Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pendapatan Asli Daerah merupakan instrumen utama dalam mewujudkan kemandirian daerah, khususnya dalam aspek pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik dalam kerangka otonomi daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 285 ayat (1) huruf a menyebutkan bahwa Sumber pendapatan Daerah terdiri atas, Pendapatan Asli Daerah meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini disusun untuk memudahkan pembaca dalam memahami alur dan struktur penelitian. Oleh karena itu, peneliti memberikan

[36] Yusmalina, Lasita, and Fauzan Haqiqi, "Analisis Pengaruh Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Pada Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Karimun Periode Tahun 2016-2018," *Jurnal Cafetaria* 1, no. 1 (2020).

sistematika penulisan dalam suatu kaidah garis-garis besar penulisan melalui beberapa bab, disertai sub-sub dalam menjelaskan berbagai hal yang lebih terperinci dan membutuhkan pengetahuan yang mendalam. Diuraikan sebagai berikut :

BAB I Pendahuluan, dalam bab ini penulis akan menguraikan latar belakang permasalahan yang diangkat, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian baik secara teoritis maupun praktis, kerangka teori, dan sistematika penulisan.

BAB II Tinjauan Pustaka, bab ini berisi landasan teoritis dan kajian literatur yang relevan dengan penelitian mengenai kewenangan dalam pemerintahan, Pemerintah Daerah, desentralisasi fiskal, serta pajak dan pendapatan asli daerah. Seluruh teori dan konsep tersebut digunakan sebagai dasar untuk menganalisis Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan Dalam Pemungutan Pajak Restoran Berdasarkan Prinsip Desentralisasi Fiskal Untuk Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

BAB III Metode Penelitian, dalam bab ini menguraikan tentang metode penelitian yang akan membahas spesifikasi penelitian, metode pendekatan, tahap penelitian, teknik pengumpulan data, alat pengumpul data, analisis data, dan lokasi penelitian yang mendukung untuk penelitian yang berkaitan dengan Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan dalam Pemungutan Pajak Restoran Berdasarkan Prinsip Desentralisasi Fiskal untuk Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

BAB IV Hasil Penelitian dan Pembahasan, dalam bab ini dibahas mengenai hasil penelitian dan pembahasan terkait pengaturan hukum serta pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah kabupaten kuningan dalam pemungutan pajak restoran berdasarkan prinsip desentralisasi fiskal untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Pembahasan ini memuat inti dari seluruh permasalahan yang telah dirumuskan sebelumnya, yang kemudian dianalisis secara komprehensif dengan menggunakan teori-teori hukum yang relevan seperti teori negara hukum dan teori kewenangan serta dikaitkan dengan tinjauan pustaka. Analisis pada bagian ini bertujuan untuk menguraikan secara sistematis

temuan penelitian di lapangan serta menghubungkannya dengan landasan yuridis yang mengatur pemungutan pajak restoran. Dengan demikian, bab ini menyajikan gambaran yang terarah mengenai bagaimana kewenangan Pemerintah Daerah diimplementasikan, apa saja kendala yang muncul dalam praktik, dan bagaimana hal tersebut berimplikasi terhadap efektivitas pemungutan pajak restoran sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah.

BAB V Penutup, dalam bab ini disajikan bagian penutup yang memuat simpulan dan saran. Bab ini menjadi akhir dari penelitian, di mana seluruh data yang telah dianalisis dirumuskan menjadi pokok-pokok temuan studi. Simpulan didukung oleh bukti yang ditemukan dalam penelitian di lapangan. Saran, merupakan uraian yang dikemukakan peneliti terhadap berbagai persoalan yang tidak dapat dijawab oleh kesimpulan, saran dapat merupakan usulan atau tanggapan terhadap persoalan untuk dicarikan jalan keluarnya dan mengarah kepada perbaikan dimasa yang akan datang.